

**LA LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA
DI QUALITÀ DELLA NORMAZIONE: PROBLEMI E TENDENZE**

VALENTINA PUPO

(Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale,
Università degli Studi *Magna Græcia* di Catanzaro)

Data di pubblicazione: 27 aprile 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al III Convegno di studi di *Diritti regionali*, tenutosi presso l'Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, 14 dicembre 2018.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La collocazione delle regole sulla qualità formale e sostanziale della legislazione regionale. – 3. Gli strumenti di analisi *ex ante* e di valutazione *ex post* previsti nei vari contesti regionali, la loro efficacia e i soggetti istituzionali coinvolti. – 4. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

Il tema della legge regionale chiama in causa anche quello della buona qualità della legislazione e degli strumenti per garantirla e implementarla, come interesse della collettività, in grado di favorirne l'adeguatezza, la comprensibilità da parte dei destinatari, la corretta applicazione, anche al fine di limitare possibili elusioni o violazioni e di sottrarre, così, occasioni alla criminalità, e in grado, altresì, di incidere positivamente sulla crescita economica, sull'uso efficiente delle risorse, favorendo la democraticità, la trasparenza degli ordinamenti regionali e la certezza del diritto.

È evidente, difatti, che regole mal progettate e mal scritte possano determinare effetti patologici sull'intero sistema socioeconomico, inficiandone la competitività a vari livelli, e che, pertanto, la ricerca delle tecniche, dei metodi e degli strumenti utili ad un miglioramento della qualità della normazione rappresenti un obiettivo ineludibile anche per gli ordinamenti regionali¹.

¹ Cfr. M. RAVERAIRA, *La qualità della legge: una sfida per le nuove Regioni*, in www.federalismi.it, 8/2004; P. MAZZINA, *Qualità della legislazione e competitività: alcune riflessioni intorno ad una recente esperienza campana*, in www.osservatoriocostituzionale.it, ottobre 2013. Occorre, ad ogni modo, considerare la distinzione tra “qualità della legge” riferita alle tecniche di confezione degli atti normativi o intesa, invece, come «pregevolezza secondo valore», ossia qualità assiologicamente intesa (così A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano 1977, 240 ss., spec.

In generale, come diffusamente rilevato dalla dottrina², grandi aspettative in merito all'implementazione degli strumenti per garantire la qualità della legislazione, a partire proprio dalle fonti normative di autonomia, aveva destato la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (biennio 1999-2001), per via dell'ampliamento delle competenze legislative delle Regioni, di cui aveva sollecitato l'interesse anche alla luce della conseguente occasione di riformulazione degli Statuti di autonomia. Su questo quadro, tuttavia, ha influito l'incerta frammentazione delle competenze e l'accresciuta conflittualità tra centro e periferia, con una giurisprudenza della Corte costituzionale che, per un verso, tramite interventi "ortopedici"³, ha progressivamente ridefinito al ribasso le competenze

251 ss.; ID., *Tecniche di normazione, tutela dei diritti fondamentali, teoria della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2008 e, da ultimo, ID., *L'autonomia legislativa delle Regioni, rivista dall'angolo visuale dei diritti, e i suoi ossimori*, in *Diritti regionali*, 3/2018, 11 e 25, il quale evidenzia il paradosso che può scaturire da una «divaricazione tra le due specie di "qualità" in parola, quale si ha ogni qual volta si assista ad una buona confezione degli enunciati (e, in genere, degli atti che li contengono) e ad alla loro scarsa attitudine a servire i fini-valori costituzionali», che provoca la contrapposizione tra «certezza del diritto in senso oggettivo» e «certezza dei diritti costituzionali», ostacolando il loro soddisfacimento e costringendo gli operatori a condurre funamboliche interpretazioni).

² Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino 2006, 201 ss.; A. D'ALOIA-P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi Statuti* e A. LUCARELLI, *I regolamenti regionali: dalla gestione alla politica*, entrambi in AA.VV., *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. Bifulco, Torino 2006, 169 ss. e 213 ss.; AA.VV., *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, a cura di A. Ruggeri-L. D'Andrea, A. Saitta, G. Sorrenti, Torino 2007.

³ L'espressione è, com'è noto, adoperata da autorevole dottrina: cfr. A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, 2776 ss. Sulla giurisprudenza costituzionale relativa alla

legislative delle Regioni e, per altro verso, è giunta a negare l'efficacia giuridica delle enunciazioni statutarie programmatiche⁴.

Conseguentemente, anche la diffusione degli strumenti e delle tecniche di promozione della qualità della normazione nel contesto degli ordinamenti regionali per diverso tempo ha subito dei rallentamenti; tuttavia, in seguito, la gran parte del panorama statutario regionale ha conosciuto l'inserimento dei principi fondanti la qualità della normazione e, con scelte differenziate, le Regioni hanno spesso affidato ad apposite leggi regionali il compito di specificarli, con l'obiettivo di favorire la *better regulation*. D'altra parte, com'è stato giustamente sottolineato⁵, gli ambiti territoriali regionali, per via delle loro dimensioni più ridotte, che diminuiscono le complessità da fronteggiare, e per gli strumenti di programmazione di cui dispongono, rappresenterebbero i contesti in cui tali misure potrebbero essere meglio sperimentate e sviluppate, per favorire una normazione di qualità e altresì per individuare e porre rimedio per tempo a possibili profili problematici, limitando, in tal modo, l'insorgenza di eventuali contenziosi.

ripartizione delle competenze normative tra Stato e Regioni, tendenti, nel tempo, a valorizzare la "trasversalità" delle competenze, la "chiamata in sussidiarietà" dello Stato o la "prevalenza" della sua legislazione nelle ipotesi di materie concorrenti, cfr. almeno T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2019, 167 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2017, 127 ss.; P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, Torino 2016, 61 ss.

⁴ Sul tema, cfr. U. ADAMO, *La questione dei principi e dei diritti negli Statuti delle Regioni e delle Comunità autonome*, Milano 2015, 93 ss.; AA.VV., *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. Catelani, E. Cheli, Bologna 2008.

⁵ Cfr. in tal senso, A. MORELLI, *Le norme regionali sulla qualità della regolazione: problemi e prospettive*, AA.VV., *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Issrfa-Cnr, vol. II, a cura di S. Mangiameli, Milano 2012, 67 ss.

La stessa Corte costituzionale, d'altra parte, è talvolta intervenuta a censurare la cattiva qualità della legislazione, sebbene non in quanto tale, bensì perché lesiva di beni di rango costituzionale, come l'imparzialità o il buon andamento dell'amministrazione⁶.

2. La collocazione delle regole sulla qualità formale e sostanziale della legislazione regionale

Occorre rilevare come, sul versante dell'elaborazione di strumenti utili al miglioramento della qualità della legislazione, con l'impiego di tecniche tese alla buona redazione dei testi⁷, la sensibilità delle Regioni si sia manifestata

⁶ Cfr. D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 4/2013, 836; ID., *I limiti del controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione e le nuove prospettive aperte dalla sentenza n. 70/2013*, in AA.VV., *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario del Gruppo di Pisa, Novara 15-16 novembre 2013, a cura di M. Cavino, L. Conte, Napoli 2014, 313 ss.

⁷ Come puntualizza autorevole dottrina [cfr. G.U. RESCIGNO, *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur.*, XXX, (1993)], «Le tecniche legislative hanno come oggetto e scopo la buona redazione del testo, la migliore possibile nelle condizioni date». Esse riguardano: 1) la redazione e scrittura del testo; 2) l'analisi delle procedure, dall'iniziativa fino al momento precedente l'attuazione; 3) l'analisi *ex ante* delle possibilità di successo di un progetto, al fine di «verificare, dati gli obiettivi perseguiti ed i risultati attesi, se sussistono tutte le condizioni necessarie e sufficienti affinché gli obiettivi possano essere perseguiti e i risultati possano essere ottenuti, c.d. analisi di fattibilità»; 4) l'analisi *ex post*, che accerta se e in che misura gli obiettivi perseguiti e i risultati attesi siano stati raggiunti, c.d. analisi di implementazione.

fin dai primi anni Ottanta⁸. Tuttavia, successivamente, con il processo di riforma avviatosi con la modifica del Titolo V, gli interventi statutari regionali si sono articolati su due ambiti principali: da un lato, la qualità della legislazione, con la delineazione di tecniche normative chiare e la definizione di interventi normativi fattibili, la cui efficacia possa essere in seguito implementata; dall'altro, la valutazione dell'impatto della legislazione e, più in generale, delle politiche regionali, con particolare riguardo al controllo dei Consigli regionali sull'azione delle Giunte, nell'ottica di evitarne la marginalizzazione davanti al rafforzamento degli esecutivi regionali e dei Presidenti, determinato dalla riforma⁹.

In generale, si evidenzia¹⁰ come la tematica della “qualità” della normazione richieda parametri e criteri di accertamento extragiuridici, attinenti alla valutazione dei risultati raggiunti in relazione a determinati obiettivi, fissati in riferimento a fatti e circostanze concrete, su cui influisce una molteplicità di fattori (sociali, economici, ambientali, ecc.). Diverse sono, inoltre, le funzioni ricollegate agli strumenti giuridici predisposti per

⁸ Per gli opportuni riferimenti storici, cfr. C. CAMPANA-C. PARADISO, *L'uso delle tecniche legislative nell'esperienza delle Regioni*, in AA.VV., *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. II - La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, a cura di M. Carli, Torino 2001, 22 ss.

⁹ Cfr. T.F. GIUPPONI-C. CARUSO, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Istituzioni del Federalismo - Quaderni*, 1/2011 - *La qualità della legislazione regionale*, 39 ss.; AA.VV., *Regionalismo e qualità della legislazione. Indagine sulla realtà lombarda nel contesto italiano e confronto con le esperienze europee*, Regione Lombardia-*Policy paper*, dicembre 2015, 15 ss. Cfr., altresì, R. BIN, *Reinventare i Consigli*, in *Il Mulino*, 3/2000, 546 ss.

¹⁰ Cfr., ad esempio, A. MORELLI, *La qualità formale e sostanziale della normazione calabrese*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, a cura di C. Salazar, A. Spadaro, Torino 2013, 201 ss. e le ulteriori fonti *ivi* citate; ID., *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 2 ss.

promuovere la qualità della normazione, tanto sul versante della rispondenza degli atti normativi ai principi e ai valori che informano l'ordinamento e il sistema delle fonti¹¹, quanto sul versante della convenienza economica degli stessi¹². Nel primo caso, la qualità della normazione scaturisce dalla necessità di garantire la coerenza delle fonti normative rispetto ai principi di democraticità e certezza del diritto, imposti dalla Costituzione, e, a più riprese, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale¹³ e delle Corti europee¹⁴, nonché dalle altre istituzioni eurounitarie¹⁵. Nel secondo caso, la qualità della normazione viene ricondotta alle esigenze di semplicità, chiarezza e comprensibilità degli atti normativi, caratteri indispensabili affinché essi non costituiscano «inutili ostacoli alla concorrenza, all'innovazione e alla crescita economica», secondo quanto, ad esempio, viene

¹¹ Cfr. A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità*, cit., 240 ss., spec. 251 ss.; ID., *Tecniche di normazione, tutela dei diritti fondamentali*, cit., 1 ss.

¹² Cfr. G. NAPOLITANO-M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna 2009, 182 ss.

¹³ Cfr., ad esempio, sentt. nn. 364/1988, 185/1992, 182/2007, 128/2008, 364/2010, 70/2013.

¹⁴ Per più ampi riferimenti giurisprudenziali, cfr. P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'Ue)*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli 2009, 177 ss. e in www.tecnichenormative.it, 11 maggio 2009.

¹⁵ Sul versante dei provvedimenti adottati dall'UE, si può, ad esempio, ricordare il *Better Regulation Package*, del 19 maggio 2015, con il quale la Commissione europea ha accolto il c.d. *life cycle approach*, in base al quale la qualità della legislazione non va considerata soltanto in relazione al *drafting* normativo e alla semplificazione, ma deve coinvolgere l'intero processo normativo, di cui fanno parte anche l'analisi di impatto e la valutazione *ex post*.

prospettato dall'OCSE nei documenti in cui l'Organizzazione promuove la c.d. *Better regulation*¹⁶.

Com'è noto, il primo passo verso la promozione, almeno teorica, degli strumenti di semplificazione e miglioramento della qualità formale e sostanziale della legislazione, al livello regionale, si è avuto con l'Accordo del 29 marzo 2007, siglato in sede di Conferenza unificata, con il quale si è stabilito che Stato, Regioni e Province autonome si sarebbero dovute conformare ai principi europei in tema di qualità della normazione¹⁷, che evidenzia la raggiunta consapevolezza da parte degli amministratori, statali e regionali, della centralità di garantire una legislazione migliore, tramite procedimenti ed organi in grado di analizzare adeguatamente i vari interventi normativi, con riferimento al governo sia del *processo* legislativo che del *prodotto* legislativo, nella fase *ex ante* della sua predisposizione e in quella *ex post* della sua successiva applicazione e valutazione.

Tra gli strumenti a tal fine predisposti al livello statale, e poi in parte mutuati anche dalle Regioni, si possono ricordare l'analisi tecnico-normativa (ATN); l'analisi d'impatto della regolamentazione, operante *ex ante* (AIR)¹⁸; la consultazione; l'analisi di fattibilità; la verifica di impatto della

¹⁶ Cfr. Rapporto OCSE *Better regulation in Europe: Italy 2012*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169975-en>.

¹⁷ L'Accordo è stato completato dal successivo Protocollo di intesa tra Camera, Senato e Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, siglato il 29 giugno 2007.

¹⁸ L'AIR valuta, in relazione agli obiettivi da raggiungere, le opzioni possibili e l'impatto del progetto normativo sulla PA, sui cittadini e sulle imprese, considerando i relativi costi e benefici. Più specificamente, sul punto, cfr. *infra* § 3. Cfr. A. TARTAGLIA, *Analisi tecnico normativa (ATN) e analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)*, in AA.VV., *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. II - La qualità della legislazione*, cit., 147 ss.

regolamentazione, operante *ex post* (VIR)¹⁹; le clausole valutative; la semplificazione normativa; la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi; il *drafting* normativo. Peraltro, gli ordinamenti regionali presentano una conformazione che li rende ambiti «congenial[i] a una normazione di qualità»²⁰ per via delle loro ridotte dimensioni territoriali, che facilitano la delineazione dell'interesse regionale che vincola l'attività del legislatore, riducendo la complessità dei contesti e agevolando il controllo dei consociati. A questo elemento devono aggiungersi gli strumenti di programmazione delle Regioni, che, nell'ottica della sussidiarietà imposta dall'art. 118 Cost., supportano l'attività di indirizzo, coordinamento e pianificazione, consentendo la redazione degli atti normativi più appropriati alla realizzazione degli obiettivi politici di governo stabiliti.

Una questione pregnante è quella della collocazione che dovrebbero avere, nel sistema delle fonti regionali, le disposizioni relative alla qualità della normazione, considerato che esse si configurano, in gran parte dei casi, come meta-norme, vale a dire come regole sulla produzione di altre regole e dunque si pongono in una posizione logicamente antecedente ad esse. Buona parte delle Regioni, nel riformare gli statuti, si è orientata verso l'inserimento di specifiche disposizioni dedicate alla qualità della legislazione ed anzi si rileva come «proprio le previsioni di livello statutario rappresentano il

¹⁹ La VIR serve a fornire, a distanza di un certo periodo di tempo dall'introduzione di una normativa, informazioni sulla sua efficacia, sul raggiungimento delle sue finalità e sull'impatto che essa ha avuto sui destinatari (cittadini, imprese, pubbliche amministrazioni), anche per vagliare l'eventuale opportunità di una sua revisione. Più specificamente, sul punto, cfr. *infra* § 3.

²⁰ Così, A. MORELLI, *Le norme regionali sulla qualità della regolazione*, cit., 67 ss.

risultato più significativo della crescente cura che le Regioni mostrano verso il tema della qualità delle norme»²¹.

Le previsioni statutarie mostrano, in proposito, fondamentalmente due tipi di configurazioni. Vi sono, difatti, in primo luogo le disposizioni contenenti un richiamo programmatico ad un generico impegno nel senso del potenziamento della qualità della legislazione regionale, e che si presentano

²¹ Così G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2/2008, 218.

più come esortazioni ed auspicî che come vincoli effettivi²², accompagnate²³ o meno²⁴ dal rinvio alla più puntuale disciplina dei regolamenti consiliari.

²² Cfr. G. PAVANI, *Statuti regionali e regole di drafting*, in *Rass. parl.*, 2/2005, 532 ss.; G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi*, cit., 218. Cfr. art. 48 st. Piemonte («I testi normativi della Regione sono improntati ai principi di chiarezza, semplicità e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione»). Sono, poi, accompagnate da ulteriori disposizioni più specifiche, le enunciazioni generali di cui agli articoli: 37, c. 1, st. Molise («Le leggi sono strumento di espressione e di attuazione della volontà politica regionale. Esse devono essere chiare nella forma, omogenee ed organiche nei contenuti, funzionali al raggiungimento degli obiettivi ai quali sono dirette»); 40, c. 1, st. Abruzzo e 34, c. 1, st. Marche («I testi normativi della Regione sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole fissate dalla legge sulla qualità della normazione»); 44, c. 1, st. Lombardia («I testi normativi sono improntati alla chiarezza, alla semplicità e al rispetto della qualità della normazione»); 29, c. 1, st. Campania («Le normative regionali devono caratterizzarsi per chiarezza e semplicità dei testi»); 44, c. 1, st. Basilicata («I testi normativi sono improntati all'organicità, alla chiarezza, alla semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e della qualità della legislazione»); 44, c. 1, st. Toscana («La Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure»).

²³ Cfr. art. 36, c. 2, st. Lazio («Il regolamento dei lavori del Consiglio disciplina la verifica della redazione dei testi normativi, ai fini della chiara formulazione e agevole interpretazione delle disposizioni ivi contenute, dell'omogeneità delle materie trattate e del coordinamento con la normativa vigente»); art. 37, c. 2, st. Puglia («Il regolamento determina le regole poste a presidio della qualità dei testi di legge per garantire il requisito della chiarezza della legge e prevede l'improcedibilità dei disegni di legge e delle proposte normative che intervengono nelle materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi»); art. 29, c. 2, st. Campania («Il regolamento consiliare disciplina le modalità di redazione dei testi normativi al fine di assicurarne la qualità»); art. 23, c. 1, st. Veneto («Le leggi e il Regolamento stabiliscono gli strumenti e le

Una seconda configurazione è quella delle disposizioni statutarie che, accanto a un'enunciazione generica sulla necessità della chiarezza normativa, presentano formulazioni più complete e specifiche, variamente articolate, che richiamano, ad esempio, l'elaborazione di testi unici in funzione strumentale all'obiettivo della chiarezza e della semplificazione normativa²⁵, o dispongono che le proposte di legge debbano essere accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione, con il riferimento esplicito allo strumento delle clausole valutative e l'attribuzione di compiti di controllo alle commissioni consiliari, sia per la verifica *ex ante* della fattibilità delle proposte legislative, sia per la valutazione *ex post* degli effetti delle leggi²⁶.

Non manca, poi, qualche Regione che, pur avendo avviato da diversi anni una procedura di riforma dello statuto, tesa ad introdurre disposizioni

modalità per favorire la qualità della legislazione e la certezza del diritto»); art. 45, c. 3, st. Toscana, rubricato «Controllo sulle leggi» («Il regolamento interno del consiglio disciplina le forme di esercizio delle funzioni previste dal presente articolo»); art. 53, c. 1, st. Emilia-Romagna («Le leggi e il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite»).

²⁴ Art. 48 st. Piemonte.

²⁵ Art. 40, commi 2 e 3, st. Abruzzo; art. 44 st. Toscana.

²⁶ Artt. 49 (Analisi di fattibilità dei progetti di legge) e 50 (Controllo sull'attuazione delle leggi), st. Emilia-Romagna; art. 45 st. Toscana (Controllo sulle leggi); artt. 44, co. 2, e 45 st. Lombardia (Comitato paritetico di controllo e valutazione); art. 23, c. 2, st. Veneto; art. 44, co. 4, st. Basilicata; art. 37, co. 2, st. Molise; art. 34, co. 2, st. Marche; art. 61, c. 5, st. Umbria.

inerenti alla promozione e alla tutela della qualità della normazione, non dispone ancora di alcuna norma statutaria in materia²⁷.

In merito alle meta-norme, occorre rilevare – sebbene in dottrina figurino posizioni non concordi²⁸ – come esse *dovrebbero* essere (ma non sono *sempre*²⁹)

²⁷ È il caso della Regione Calabria, dove ancora attende di arrivare al vaglio dell'assemblea legislativa regionale la proposta di riforma statutaria n. 2/10[^], del 9 novembre 2016, recante «Modifiche allo Statuto della Regione Calabria». La proposta punterebbe ad inserire nello statuto l'art. 43-*bis* («1. La Regione persegue la certezza del diritto e l'efficacia dei propri atti normativi, promuovendone la qualità, nonché operando interventi di riordino della legislazione nelle materie di competenza. 2. Conformemente ai principi enunciati al comma 1, i testi delle leggi e dei regolamenti regionali sono redatti secondo criteri di chiarezza, organicità e semplicità di formulazione, nel rispetto delle regole di buona tecnica legislativa. 3. Ai fini della verifica della rispondenza delle leggi regionali agli obiettivi prestabiliti e del controllo sullo stato di attuazione delle medesime, nei testi normativi sono inserite clausole valutative, nelle quali sono indicati i tempi e le modalità con cui i soggetti attuatori forniscono al Consiglio regionale le informazioni e i dati utili. 4. Il regolamento interno stabilisce casi, modalità e procedure specifiche per garantire il corretto impiego delle clausole valutative e il rispetto dei principi di cui al presente articolo. Esso, inoltre, può contemplare misure e strumenti ulteriori volti a favorire la valutazione degli effetti delle politiche regionali»). In merito, sia consentito rinviare a V. PUPO, *Una proposta di modifica dello Statuto calabrese in tema di qualità della normazione e di testi unici*, in *Le Regioni*, 1-2/2017, 306 ss.

²⁸ Cfr. F. MODUGNO, *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, P. CARETTI, *La "crisi" della legge parlamentare*, entrambi in *www.osservatoriosullefonti.it*, rispettivamente 3/2009, 4 ss. e 1/2010, 4 ss.; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, Bologna-Roma, 2011.

²⁹ Difatti, sono rinvenibili meta-norme contenute in fonti di pari forza rispetto a quella dell'atto della cui produzione si occupano, come, ad esempio, le disposizioni della l. n. 400/1988 che si riferiscono all'adozione dei decreti-legge e dei decreti legislativi.

collocate all'interno di fonti con efficacia formale superiore a quella degli atti della cui produzione si occupano³⁰, di modo che possa essere controllato il rispetto di tali regole, tramite il meccanismo dell'incostituzionalità per violazione di norma interposta. Con riferimento alle meta-norme in questione, com'è noto, la giurisprudenza costituzionale ha depotenziato la portata parametrica delle disposizioni statutarie programmatiche di obiettivi e finalità politiche dell'azione regionale, sottolineando che esse avrebbero funzione «di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa»³¹. Inoltre, le disposizioni statutarie che prevedono specifici adempimenti nei procedimenti legislativi e regolamentari regionali, nonché tecniche e strumenti di semplificazione, potrebbero essere ascritte ai “*principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*” di cui parla l'art. 123 Cost., e, dunque, essere disciplinate con previsioni di principio degli statuti e con disposizioni di dettaglio fissate da fonti inferiori (come leggi e regolamenti consiliari)³². Per le disposizioni legislative che dettagliano previsioni statutarie, tuttavia, si pone il problema della loro configurabilità come parametro per sindacare successive norme legislative, poiché, formalmente, esse occuperebbero lo stesso grado gerarchico delle fonti sulla cui produzione incidono, a meno di attribuire loro, com'è stato ipotizzato, la natura strutturale di fonti interposte substatutarie o di parametro interposto di secondo grado, che ricaverebbe la norma interposta (la legge sulla normazione) dallo statuto, il quale, a sua volta, rappresenta una fonte

³⁰ Cfr. A. RUGGERI, *Norme sulla normazione e valori*, in *Rivista AIC*, 3/2011, 3 ss.; ID., *La legge come fonte sulla normazione?*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2010, 2 ss.

³¹ Cfr. Corte cost. sent. n. 372/2004.

³² In tal senso A. MORELLI, *Le norme regionali*, cit., 71; T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 156 ss.

interposta tra la Costituzione e le leggi regionali³³. Tuttavia, in prospettiva critica, si segnala come ciò estenderebbe oltremisura la portata della teoria delle norme interposte, elaborata con specifico riferimento al testo costituzionale³⁴. Per altri versi, appare improbabile un intervento della Corte costituzionale a tutela delle regole sulla qualità delle norme, sia di quelle statutarie, sia di quelle legislative, che formalmente sono pariordinate alla legge successiva che dovesse violarle: tale intervento sarebbe problematico nel giudizio in via principale, poiché richiederebbe l'impugnazione del Governo di leggi ritenute invasive di proprie competenze, ma è difficile che ciò possa avvenire per leggi che, eventualmente, violino disposizioni legislative sulla qualità della normazione, che sono norme interne all'ordinamento regionale; e altrettanto problematico sarebbe nel giudizio in via incidentale, poiché è arduo che la violazione di tali regole possa incidere

³³ Cfr. M. PICCHI, *Controllo sulle leggi*, in AA.VV., *Statuto della regione Toscana. Commentario*, a cura di P. Caretti, M. Carli, E. Rossi, Torino 2005, 225; R. LIBERTINI, *Una legge regionale sulla normazione. Precedenti, rapporti con le altre fonti, contenuti*, in AA.VV., *Materiali sulla qualità della normazione*, a cura di M. Carli, Firenze 2007, 6 s. Richiama l'ipotesi della fonte interposta di secondo livello anche A. MORELLI, *Le norme regionali*, cit., 72.

³⁴ Cfr. G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi*, cit., 224. Ciò nel senso che la norma interposta deve essere richiamata da «disposizioni formalmente costituzionali quali specifiche condizioni di validità di determinate leggi»: così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova 1984, 360. In tal senso anche A. RUGGERI, *Norme sulla normazione e valori*, cit., 2 ss.; ID., *Norme e tecniche costituzionali sulla produzione giuridica (teoria generale, dogmatica, prospettive di riforma)*, in *Pol. dir.*, 1987, 175 ss.; ID., *Gerarchia, competenza e qualità*, cit., 13 ss. e 41 ss.

su situazioni giuridiche soggettive, legittimando, così, un'eccezione di incostituzionalità di parte nel corso di un giudizio³⁵.

3. Gli strumenti di analisi ex ante e di valutazione ex post previsti nei vari contesti regionali, la loro efficacia e i soggetti istituzionali coinvolti

I riferimenti alla qualità della normazione attualmente presenti riguardano gli statuti di dodici Regioni³⁶. A questi, in taluni contesti, si aggiungono leggi regionali dedicate al raggiungimento dell'obiettivo della qualità della normazione e della semplificazione³⁷, nonché specifiche previsioni nei regolamenti interni dei Consigli che, raccordate con le previsioni statutarie, al fine di conferire ad esse maggiore forza prescrittiva,

³⁵ A meno che esse non incidano su principi costituzionali strettamente collegati; nel qual caso, però, prevarrebbe il merito e non il profilo formale. Cfr., sul punto, G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi*, cit., 230. E sempre che la Corte non faccia ricorso alla possibilità – ammessa fin dagli esordi del sindacato di costituzionalità del giudice delle leggi – di sollevare la questione di legittimità costituzionale di fronte a sé stessa, assumendo la “qualità della normazione” come parametro per valutare il livello qualitativo, mediamente abbastanza scarso, della legislazione. In merito, cfr. P. MILAZZO, *La qualità della normazione nei regolamenti parlamentari e dei consigli regionali*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2007 - La qualità della regolazione*, a cura di P. Caretti, Torino 2009, 24 s.

³⁶ Si tratta degli artt. 53, c. 1, st. Emilia-Romagna; 44, c. 1, st. Toscana; 44, c. 1, st. Lombardia; 48 st. Piemonte; 40, c. 1, st. Abruzzo; 37, c. 2, st. Puglia; 29, c. 2, st. Campania; 23, co. 1, st. Veneto; 44, c. 1, st. Basilicata; 37 st. Molise; 34 st. Marche; 61 st. Umbria.

³⁷ Nel caso della Regione Liguria, la disciplina è dettata esclusivamente al livello legislativo, con la l.r. n. 13/2011 (*Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa*), mentre l'art. 74 dello statuto prevedeva la Consulta statutaria, in seguito abrogata nel 2015.

sono tese a disciplinare il processo di produzione legislativa di competenza dell'assemblea, definendo fasi, procedure, meccanismi istituzionali e ruolo dei vari soggetti coinvolti e delle strutture tecniche di supporto, delineando una dialettica tra Giunta e Consiglio, tra maggioranza e opposizione, diretta a una complessiva riqualificazione del prodotto legislativo e alla trasparenza dei processi decisionali³⁸.

Gli strumenti formali introdotti al livello regionale per favorire l'obiettivo della *better regulation* comprendono meccanismi che, mutuando le impostazioni che negli ultimi anni si sono affermate anche al livello europeo, seguono il c.d. *life cycle approach*³⁹, in base al quale l'obiettivo della qualità della legislazione non è circoscritto soltanto al *drafting* e alla semplificazione,

³⁸ Gli artt. 27 st. Abruzzo e 31 st. Molise rinviano al regolamento del Consiglio regionale l'istituzione del *Comitato per la legislazione*. L'art. 34-bis st. Marche e l'art. 45, c. 1, st. Lombardia rinviano al Consiglio regionale l'istituzione, rispettivamente, del *Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche* e del *Comitato paritetico di controllo e valutazione*. La l.r. Lazio n. 7/2016 istituisce, invece, il *Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali*. Sul tema S. MAGNABOSCO, *Strumenti per la qualità delle leggi. Introduzione di disposizioni circa l'impiego delle tecniche legislative negli Statuti e nei regolamenti consiliari, nell'ambito del processo di revisione degli stessi*, in AA.VV., *Il ruolo delle assemblee elettive*, cit., 131 ss.; N. PETTINARI, *La qualità della legislazione nelle Regioni: il caso umbro*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2015.

³⁹ Criterio accolto dalla Commissione europea nel *Better Regulation Package*, del 19 maggio 2015, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215&from=IT>. In merito, cfr. L. TRUCCO, *Better regulation e better lawmaking dell'U.E.*, in AA.VV., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. Zaccaria, Brescia 2011, 62 ss.; M. DE BENEDETTO-M. MARTELLI-N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna 2011, 50 ss.; M. CAPPELLETTI, *La policy di qualità della regolazione nelle Regioni: tratti comuni e prime differenziazioni*, in *Astrid-Rassegna*, 22/2011, 4.

ma riguarda l'intero processo normativo, che va dal momento precedente all'adozione dell'atto e si completa con la sua implementazione nel corso del tempo, comprendendo le cruciali fasi dell'analisi di impatto e soprattutto della valutazione *ex post*⁴⁰.

L'Unione europea ha, difatti, introdotto il concetto di *smart regulation*, in base al quale legiferare non vuol dire solamente incrementare la quantità di norme o contenerla, bensì ridurre il rischio che le norme siano scarsamente adeguate a disciplinare il settore in cui esse sono chiamate a intervenire, senza apportare i vantaggi che possono giustificare i costi dell'intervento normativo⁴¹. Risulta fondamentale, pertanto, il costante aggiornamento della legislazione in vigore, con verifiche condotte durante tutto l'arco della vita di una normativa, per vagliarne costantemente la sua adeguatezza in riferimento alla tutela degli interessi socioeconomici sottesi, al fine di creare politiche in grado di produrre effetti positivi nel settore interessato.

Sotto questo profilo, ancora una volta sulla scia degli *input* e degli esempi provenienti dalle istituzioni eurounitarie⁴², importante risulta il rilievo dato

⁴⁰ Cfr. sul punto AA.VV., *Regionalismo e qualità della legislazione*, cit., 4 ss. Già il 9 marzo 1995 il Consiglio dell'OCSE aveva approvato una raccomandazione sul miglioramento della qualità della normativa pubblica con la quale raccomandava agli Stati membri di prendere misure efficaci per assicurare la qualità e la trasparenza della normativa, nel contempo invitando il Comitato "Public Management" dell'OCSE a presentare entro tre anni un rapporto sulla capacità dimostrata dagli Stati membri di migliorare la qualità della normativa.

⁴¹ Cfr. Comunicazione della Commissione europea "Smart regulation nell'Unione europea" COM(2010) 543/3 dell'8 ottobre 2010, *on-line* su <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/EN/COM-2010-543-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

⁴² Al livello europeo, la regolamentazione del *lobbying* e dei gruppi di interesse ha visto l'azione sinergica di Parlamento europeo e Commissione, che, nel corso del tempo, hanno

alla partecipazione dei cittadini e dei gruppi di interesse, affinché possano essere forniti gli elementi indispensabili per vagliare l'adeguatezza e l'efficacia delle disposizioni elaborate, sia nella fase di predisposizione di una normativa, vale a dire nel momento "genetico" di individuazione dell'interesse da tutelare, sia nella fase di attuazione e di successiva verifica

delineato delle procedure di accreditamento, presso le istituzioni euro-unitarie, dei soggetti che svolgono professionalmente, sia in modo individuale che collettivo, attività tese a influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee (cfr. COM-2006/194, c.d. Libro Verde sulla trasparenza; risoluzione del Parlamento europeo INI-2007/2115), con la creazione, dapprima presso la Commissione, di un registro per la volontaria iscrizione dei lobbisti (COM-612/2009) e poi, con l'accordo inter-istituzionale fra Parlamento e Commissione, nel 2011, del c.d. *Registro per la trasparenza*, avente l'obiettivo di raccogliere i dati di organizzazioni, persone giuridiche e laboratori autonomi che svolgono attività volte a «influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione», attribuendo al *Segretario congiunto* delle due istituzioni la materiale gestione del Registro della Trasparenza e delle relazioni con i gruppi di interesse. Tra l'altro, lo stesso Trattato riconosce quali elementi necessari per un ordinamento democratico anche la partecipazione e la trasparenza dell'azione pubblica (art. 10 TUE), delineando i vari strumenti partecipativi a tal fine predisposti (art. 11 TUE). Sul tema, cfr. R. DI MARIA, *Rappresentanza politica vs. rappresentanza degli interessi: brevi considerazioni sul sistema di lobbying nell'Unione europea*, in *www.federalismi.it*, 18/2015, 6 ss.; M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma 2012; S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo*, Milano 2012; ID., *Processo legislativo europeo e centri di influenza*, E. FERIOLI, *L'attività dei gruppi di pressione nell'Unione europea*, entrambi in *Percorsi costituzionali*, 3/2012, rispettivamente 113 ss. e 92 ss.; M. LAZZARINI, *Eurolobbisti. Come orientarsi a Bruxelles tra lobby e istituzioni europee*, Milano 2011; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano 2011; S. PANEBIANCO, *Il lobbying europeo*, Milano 2000.

ed implementazione della stessa, con benefici, peraltro, anche sotto il profilo della trasparenza dell'azione pubblica, poiché così si renderebbe evidente il modo in cui le istanze che promanano dai portatori di interessi ridondino in sede istituzionale.

Non è un caso, difatti, che, mentre al livello nazionale manchi ancora una normativa generale che disciplini il fenomeno e, in materia, sia finora riscontrabile soltanto lo sforzo regolamentare della Camera dei deputati⁴³, sia stato proprio il livello regionale ad aver intrapreso delle iniziative volte a regolamentare l'attività di gruppi di pressione e portatori di interessi, al fine di definire regole di comunicazione e di partecipazione più chiare nei contatti intercorrenti tra i decisori politici e quelli che saranno i destinatari delle

⁴³ Il 26 aprile 2016 la Giunta per il regolamento della Camera ha approvato la «regolamentazione dell'attività di rappresentanza degli interessi nelle sedi della Camera dei Deputati», con la quale è stato istituito un apposito registro al quale sono tenuti a iscriversi i soggetti che intendano svolgere professionalmente tale attività nei confronti dei deputati. Sul tema e sui profili problematici di tale regolamentazione, cfr. S. SASSI, *Primi passi verso una normazione italiana del lobbying*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2016; R. DI MARIA, *“Adelante, Pedro, con juicio!” ovvero “prove generali” di regolamentazione del lobbying in Italia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 22 giugno 2016; ID., *Dalla regolamentazione parlamentare della attività di rappresentanza degli interessi ad una legislazione organica in materia di lobby? Una ipotesi di integrazione istituzionale del “processo di nomina politica”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017; E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2017, 371 ss.; P.L. PETRILLO, *Gruppi di pressione e decisori politici: la Camera dei Deputati approva prime norme sulle lobby*, in *Quad. cost.*, 2/2017, 393 ss. In termini più critici verso una regolamentazione del lobbying, cfr. L. SANTA MARIA-G.BAER, *Il paradosso del lobbying. È buona cosa difendere i polli regolando l'orario in cui le volpi possono accedere al pollaio?*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 7/2018, 133 ss.

decisioni finali⁴⁴. Circostanza che, per un verso, può favorire l'inclusione di gruppi di interesse e *stakeholders*, associazioni di cittadini e soggetti economici, nel processo di assunzione delle decisioni, rendendone più evidenti e trasparenti i contatti che è noto normalmente intercorrano, anche se con modalità informali, valorizzando i processi partecipativi e l'interlocazione tra apparati pubblici e rappresentanti di interessi⁴⁵; e, per altro verso, può

⁴⁴ Al livello regionale, sono in particolare Toscana (l.r. n. 5/2002) e Molise (l.r. n. 24/2004) ad aver adottato *Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa* dei rispettivi Consigli regionali, mentre discipline più specifiche, tese a regolamentare i rapporti tra gruppi di interesse e legislatore sono state approvate in Abruzzo (l.r. n. 61/2010, *Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica ed amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari*), Calabria (l.r. n. 4/2016, *Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica ed amministrativa della Regione Calabria e dei suoi enti strumentali sull'attività di rappresentanza di interessi particolari*) e Lombardia (l.r. n. 17/2016, *Disciplina per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali*). Sul tema, cfr. R. DI MARIA, *Le "lobby dei federalismi": brevi considerazioni sull'organizzazione e sulla attività territoriale dei gruppi di pressione nel multilevel system of government*, in www.federalismi.it, 7/2018, 172 ss.; M. DURANTE, *La disciplina del lobbying nel sistema autonomistico italiano. Alla ricerca di una legge generale in materia e l'attivismo di alcune Regioni*, in *Diritti regionali*, III/2017, 205 ss.; A. MORELLI, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in www.rivistaaic.it, 1/2014, 10 s.; AA.VV., *Rappresentanza di interessi e territori. Come, quando e perché le amministrazioni locali interagiscono con le imprese?*, a cura di *Cittalia*, ICOM, Roma 13 febbraio 2013, 4, *on-line* su www.i-com.it.

⁴⁵ Viene, inoltre, evidenziato come l'attività di *lobbying*, al livello territoriale, sia suscettibile di dirigersi non solo verso le istituzioni, ma altresì, orizzontalmente, di influenzare anche gli altri gruppi «situati nel medesimo spazio territoriale e contesto socio-politico», sicché essa «non appare più (soltanto) come una linea verticale che collega *bottom-up* le istituzioni politiche di governo ai gruppi di pressione: bensì (anche) come una linea – ovvero un *network* – orizzontale che collega i gruppi fra di loro, competitivamente o

agevolare la qualità della normativa di cui gli stessi gruppi di interesse e la comunità regionale, in generale, saranno destinatari, nonché l'individuazione dei miglioramenti possibili.

L'esigenza di includere ulteriori apporti nel processo decisionale e di determinare nuove modalità per convogliare gli interessi diffusi, funzionalmente a favorire la migliore qualità e la sostenibilità del prodotto normativo finale, d'altra parte, è ravvisabile, al livello regionale, anche nella circostanza che siano proprio gli statuti ad aver ora riconosciuto e garantito la possibilità dei cittadini e delle formazioni sociali di partecipare democraticamente alla definizione delle scelte di politica regionale, con la previsione di diversi strumenti (consultazioni, audizioni, petizioni, istanze, pareri, osservazioni, ecc.)⁴⁶, tramite i quali intervenire attivamente e consapevolmente anche nei procedimenti di formazione degli atti normativi regionali⁴⁷.

cooperativamente, nonché questi ultimi con il livello di governo territorialmente competente ad asseverarne i *political claim*» (così R. DI MARIA, *La "lobby dei federalismi"*, cit., 176).

⁴⁶ Sugli istituti di partecipazione al livello regionale, cfr. S. ARU-A. DEFFENU, *Partecipazione a livello regionale*, in AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli, L. Trucco, Torino 2014, 40 ss.; V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino 2013; A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase dell'attuazione degli Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 1/2009, 79 ss.; M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, in *www.issrfa.cnr.it*, 2006, 1 ss.

⁴⁷ L'art. 36, st. Lombardia prevede, ad esempio, che «La Regione promuove, nella formazione e attuazione delle leggi, la partecipazione degli enti locali e delle forze sociali ed economiche». Sul tema, cfr. A. ZAGARELLA-P.L. PETRILLO, *Interessi organizzati e individui nei processi decisionali pubblici regionali*, in *Percorsi costituzionali*, 1-2/2016, 113 ss.; E. GIANFRANCESCO, *I Consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo e*

Nell'ottica della verifica dell'adeguatezza e dell'efficacia lungo tutto l'arco di vita di una legge, sono funzionali, inoltre, gli interventi di c.d. manutenzione normativa, previsti ad esempio nella l.r. Toscana n. 55/2008 (art. 13) o dall'art. 6 della l.r. Liguria n. 13/2011⁴⁸, in base alle quali è compito del Consiglio e della Giunta assicurare la manutenzione dell'ordinamento normativo regionale, tramite la correzione di errori materiali, l'adeguamento dei rinvii, l'inserimento dei contenuti obbligatori in ottemperanza a vincoli comunitari o scaturenti in via giurisprudenziale. Una novità di rilievo, prevista ancora una volta in Toscana – che, non a caso, rappresenta una delle realtà regionali più all'avanguardia nel settore dell'implementazione di meccanismi utili a garantire la qualità della legislazione – è la previsione della motivazione delle fonti regionali (art. 9, l.r. Toscana n. 55/2008). Essa è contenuta nel preambolo, parte integrante del testo normativo, e, sebbene sovente rechi enunciazioni più di tipo politico che strettamente giuridico⁴⁹, la previsione dell'obbligo di redigerla determina la necessità che il legislatore illustri la *ratio* delle previsioni introdotte e il quadro normativo che ha

R. BIFULCO, *L'apertura dei procedimenti legislativi regionali*, entrambi in *Quad. reg.*, 3/2012, rispettivamente 496 ss. e 513 ss.; E. FREDIANI, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in AA.VV., *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, a cura di E. Rossi, Padova 2007, 337 ss. Più in generale, cfr. AA.VV., *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, a cura di G. Macrì, Soveria Mannelli 2016; AA.VV., *Democrazia, lobbying e potere decisionale*, a cura di A. Di Gregorio, L. Musselli, Milano 2015; R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità e interferenze del modello statunitense*, Milano 2013.

⁴⁸ Su cui cfr. F. BAILO, [*L.r. della Liguria n. 13/2011*] *Anche la Liguria si dota di una legge organica sulla qualità della normazione e sulla semplificazione amministrativa*, in *www.dirittiregionali.it*, 6 luglio 2011.

⁴⁹ Cfr., in tal senso critico, P.L. GETI, *Prove tecniche di normazione. Brevi note sulla legge regionale toscana sulla qualità della normazione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1/2009, 4 ss.

imposto l'intervento, il che può essere senz'altro utile sotto il profilo della trasparenza, della chiarezza e della comprensibilità della normativa.

L'analisi di impatto permette di studiare come una norma possa incidere sul contesto socioeconomico di riferimento, al fine di massimizzare i benefici per la società, valutando i concreti risultati dei processi di decisione pubblica. Gli strumenti tramite i quali le Regioni conducono tali esami tecnici sono fondamentalmente l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), l'Analisi tecnico-normativa (ATN), e soprattutto la Verifica dell'Impatto della Regolamentazione (VIR).

Più nel dettaglio, l'AIR rappresenta il complesso delle metodologie tendenti a delineare l'opportunità di un intervento normativo, gli effetti di determinate scelte, al fine di individuare la soluzione più idonea rispetto a una certa esigenza, l'incidenza di un progetto sull'organizzazione dell'amministrazione pubblica, sui cittadini e sulle imprese, in termini di introduzione di una normativa, oppure della sua modifica o della sua rimozione, raffrontando costi e benefici, considerando le aree di criticità e i profili che potrebbero inficiare la buona riuscita dell'intervento⁵⁰. In alcuni casi, l'introduzione dello strumento dell'analisi di impatto è stata specificamente tarata non tanto sulla generalità dei destinatari, bensì su una categoria specifica di portatori di interessi, vale a dire le piccole e medie imprese, con l'obiettivo di verificare l'opportunità di un intervento

⁵⁰ Particolarmente attiva in proposito risulta, ancora una volta, la Regione Toscana, che ha definito, in un apposito manuale AIR (adottato con decreto del Presidente della Giunta n. 172/2009) modalità e fasi di svolgimento della valutazione e che rappresenta un utile strumento l'analisi di impatto soprattutto di provvedimenti relativi ai diritti sociali, come in materia di sanità e disabilità. Cfr. AA.VV., *Regionalismo e qualità della legislazione*, cit., 96; E. CATELANI, *L'analisi di impatto della regolamentazione a livello statale e regionale: alcune riflessioni sull'esperienza toscana*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit., 314 ss.

normativo, focalizzando l'attenzione sull'accertamento degli effetti economici previsti per una particolare tipologia di società⁵¹.

L'ATN verifica, invece, l'incidenza del progetto normativo sulla normativa vigente, la conformità ai principi costituzionali, alle regole euro-unitarie, agli obblighi internazionali e agli interventi giurisdizionali, il rispetto delle regole di *drafting*.

La VIR rappresenta uno degli aspetti più importanti del controllo sulla qualità della legislazione, nella prospettiva di un approccio che coinvolga l'intero ciclo di vita del provvedimento normativo. Dopo un certo periodo di vigenza della normativa è possibile disporre di informazioni necessarie per valutare il successo avuto dalla legge nel raggiungimento del risultato che il legislatore regionale ha inteso perseguire. Per quanto riguarda il livello regionale, le esperienze di impiego di VIR sono ancora limitate, sia per ragioni tecniche, sia per ragioni politiche: difatti, la valutazione presuppone la predisposizione di informative, la loro gestione ed elaborazione, frutto di un'ideale organizzazione tecnica interna, che non in tutti i casi è presente; secondariamente, motivi di opportunità politica spesso ostacolano il ricorso alla valutazione delle scelte compiute, a causa di un'astratta presunzione della loro efficacia.

Si può rilevare come siano due in particolare gli strumenti cardine sui quali si impernia l'attività di valutazione: le clausole valutative e le missioni valutative. Esiste, poi, un ulteriore strumento, sperimentato in alcuni contesti, che prende il nome di nota informativa. Altra misura, finora sperimentata solo nella Regione Toscana, è la c.d. *sunset clause*, apposta ad

⁵¹ Si parla, in questo caso, di analisi di impatto economico della regolamentazione in materia di micro, piccola e media impresa (AIEPI), prevista dalla legge regionale del Lazio n. 8/2011 (*Disposizioni per favorire la qualità e la semplificazione della normativa regionale in materia di micro, piccola e media impresa*). In merito, cfr. M. CAPPELLETTI, *La policy di qualità della regolazione*, cit., 13.

una normativa che prevedeva una scadenza e un percorso di valutazione partecipato dei relativi risultati, nel periodo antecedente alla prestabilita abrogazione. Tale percorso serviva ad attivare monitoraggi ed osservazioni per ottenere una valutazione tesa a rilevare aspetti tali da indurre una possibile conferma o revisione del provvedimento, impedendone l'abrogazione⁵².

Considerando, in particolare, la valutazione *ex post* delle leggi regionali, va rilevato come, pur tra notevoli difficoltà, le Regioni, ed alcune in particolare, abbiano dimostrato un certo impegno sul punto⁵³. Tale attività *ex post* di raccolta, elaborazione e interpretazione dei dati è importante sia sotto il profilo dell'esame della concreta *attuazione* delle decisioni legislative, sia sotto il profilo dell'analisi dei loro *effetti*, e persegue, in particolare, lo scopo di «fornire un *feedback* ai Consigli regionali sulle modalità di applicazione delle leggi approvate, al fine di evidenziarne i punti di maggiore criticità in relazione all'adeguatezza (o meno) della decisione legislativa a raggiungere gli obiettivi prefissati nei tempi originariamente previsti [...], nella considerazione che, incrementando sia la conoscenza sia la

⁵² Si è trattato della *sunset clause* inserita nella l.r. Toscana n. 69/2007 (*Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*). L'art. 26 prevedeva che «La presente legge è abrogata il 31/12/2012, fatta salva la conclusione dei processi partecipativi già iniziati a quella data. Nei primi tre mesi del 2012, la Giunta regionale promuove e svolge insieme al Consiglio regionale percorsi partecipativi per valutare: a) l'efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi promossi ai sensi della presente legge; b) l'opportunità di conferma o di modifica della presente legge». Sulla scorta delle risultanze della valutazione, nella bozza di revisione della legge è stato rafforzato un istituto già previsto nella legge precedente, il dibattito pubblico regionale. In merito, cfr. AA.VV., *Regionalismo e qualità della legislazione*, cit., 100 s.

⁵³ Come Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto, Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Marche, Lazio, Puglia, Campania, Molise.

consapevolezza dei risultati raggiunti, sia possibile un concreto miglioramento del processo decisionale interno al Consiglio regionale»⁵⁴.

In proposito, le clausole valutative⁵⁵ sono specifiche disposizioni di legge, in genere inserite nei testi di maggior rilievo, che in modo espresso prevedono forme di monitoraggio a lungo termine della legge, conferendo un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge stessa. Essi dovranno raccogliere, elaborare e comunicare ai Consigli regionali ragguagli sull'efficacia delle politiche realizzate. Le clausole devono indicare informazioni e dati da acquisire, obiettivi conoscitivi e tempi per la raccolta e la trasmissione dei dati, stabilendo, eventualmente, anche le responsabilità degli organi nel caso in cui vengano disattese⁵⁶. E ciò implica che anche i Consigli regionali svolgano un ruolo nel garantire il rispetto dei meccanismi in esse previste⁵⁷.

⁵⁴ Cfr. A.M. SOLDANO, *L'analisi ex post delle leggi nei consigli regionali e le "clausole valutative"*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 10 gennaio 2010, 2 ss.

⁵⁵ Sono previste da statuti, leggi e regolamenti consiliari di: Emilia-Romagna (art. 53, c. 2, statuto; art. 1, c. 2, lett. *d*), l.r. n. 18/2011; art. 50 reg. cons.); Toscana (art. 45, c. 2, statuto; art. 5, c. 2, l.r. n. 55/2008; art. 154, c. 1, reg. cons. n. 27/2015); Lombardia (art. 45, c. 2, statuto; art. 110 reg. cons.); Piemonte (art. 45, c. 1 e 2 reg. cons.); Lazio (art. 4, l.r. n. 7/2016); Abruzzo (artt. 3, c. 1, lett. *f*), 5 e 8 l.r. n. 26/2010); Puglia (art. 9, l.r. n. 29/2011); Liguria (artt. 3, c. 3, lett. *f*); 7, c. 3; 9, c. 1, lett. *d*); 12, c. 2; 13 l.r. n. 13/2011; art. 82-*quinquies* reg. cons.); Basilicata (art. 44, c. 4, statuto); Molise (art. 37, c. 2, statuto); Marche (artt. 42 e 83, c. 3, reg. cons.); Umbria (art. 61, c. 1 e 5, statuto).

⁵⁶ A. MARTINI-M. SISTI, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 6/2001, 944.

⁵⁷ Cfr. R. BIN, *Rafforzare il ruolo del Consiglio: obiettivi necessari e passi possibili*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 6/2002, 1025 ss.

In genere, sono statuto e regolamento consiliare ad individuare l'organo cui spetta proporre di inserire clausole valutative⁵⁸. In alcune Regioni, è compito di appositi organi, denominati Comitati per la legislazione e la qualità della normazione, di derivazione assembleare e in genere aventi una composizione paritetica⁵⁹. In altre Regioni, tale potere spetta alle competenti commissioni consiliari⁶⁰, talvolta in collaborazione con il Comitato per la legislazione, se presente⁶¹. Le singole clausole determinano, poi, il soggetto istituzionale che ha l'obbligo di rendicontare, in genere coincidente con la Giunta, nonché il destinatario della relazione (Assemblea legislativa regionale o commissioni regionali competenti per materia o, ancora, appositi uffici come il Servizio valutazione processo legislativo e politiche regionali, istituito dalla Regione Lombardia). Vi sono, tuttavia, contesti nei quali solo di recente sono stati avviati progetti di riforma statutaria tendenti ad introdurre le *evaluation clauses*, senza che si sia ancora giunti alla loro approvazione⁶².

⁵⁸ Cfr. T.F. GIUPPONI-C. CARUSO, *Qualità della legislazione*, cit., 44.

⁵⁹ Lazio, l.r. n. 7/2016; Abruzzo (art. 27 statuto; art. 18, l.r. n. 26/2010; art. 121 reg. cons.); Molise (art. 31 statuto); Marche (art. 34-*bis* statuto; artt. 37-42 reg. cons.); Friuli-Venezia Giulia (art. 42 reg. cons., che affida la presidenza all'opposizione); Lombardia (art. 45 statuto; artt. 108-109 reg. cons.). In Calabria, il Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi, previsto dall'art. 26 dello statuto e dal regolamento interno del Consiglio, è stato in seguito, in maniera poco comprensibile, abrogato con l.r. n. 34/2012 e già precedentemente rimosso dal regolamento consiliare con deliberazione consiliare n. 135/2011.

⁶⁰ Implicitamente, vi rinviano gli artt. 19 e 45 st. Toscana e l'art. 53 st. Emilia-Romagna.

⁶¹ Artt. 45-46 reg. cons. Piemonte.

⁶² È il caso, già ricordato, della Regione Calabria.

Diverse sono le missioni valutative⁶³, indagini di breve durata (da concludere entro il termine della legislatura che le avvia) che possono essere richieste motivatamente dal Comitato che si occupa della valutazione o da una delle commissioni consiliari o, ancora, da una frazione minima di consiglieri regionali, al fine di approfondire alcuni profili ed aspetti attinenti ad un particolare intervento legislativo. Attraverso tali strumenti, gli stessi consiglieri regionali, al di là del processo legislativo, divengono promotori e committenti dell'attività di controllo e valutazione, poiché è possibile che fatti nuovi o eventi inaspettati determinino la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto, oppure che la legge non contenga alcuna clausola valutativa. Per questo motivo è utile prevedere che l'attività di controllo e valutazione, oltre ad essere innescata dalle clausole, possa essere avviata, nel corso della legislatura, tramite missioni valutative⁶⁴.

Ulteriore strumento di analisi *ex post* sono le note informative, consistenti in documenti sintetici concernenti le politiche regionali, in cui si considera lo stato di attuazione della legge e i principali risultati ottenuti dalla stessa, e che vengono elaborati a intervalli periodici di tempo da parte delle strutture tecniche delle assemblee legislative, anche su richiesta dei Comitati per la legislazione o dei Comitati di controllo sull'attuazione delle politiche regionali, sulla base delle relazioni predisposte dalla Giunta in risposta al mandato informativo imposto dalle clausole valutative, e sono dirette ai Consigli regionali.

⁶³ Sono previste dagli statuti, leggi e regolamenti consiliari di: Emilia-Romagna (art. 50, c. 6, reg. cons.); Lombardia (art. 45, c.2, statuto; art. 111 reg. cons.); Piemonte (art. 45, c. 3, reg. cons.); Campania (art. 90 reg. cons.); Marche (art. 83, c. 3, reg. cons.); Umbria (art. 42, c. 3-*bis* e 3-*ter* reg. cons.).

⁶⁴ Cfr. A. MARTINI-M. SISTI, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, cit., 945.

Gli strumenti di *better regulation* e di valutazione della legislazione pongono anche la questione dei soggetti in grado di condurre l'attività e in generale di supervisionare il loro impiego. Ciò ha indotto alcune Regioni a riorganizzare i ruoli e le strutture regionali, al fine di individuare i centri di responsabilità preposti alla verifica della qualità della legislazione. Da qui la creazione di apposite strutture all'interno della Giunta regionale e di Comitati in seno ai Consigli regionali. Alcune Regioni hanno assegnato tali compiti a preesistenti strutture tecniche presso la Giunta⁶⁵. In gran parte dei casi, tuttavia, i controlli sulle analisi tecnico-normative e sulle analisi di impatto della regolazione, la promozione dell'utilizzo delle clausole valutative e degli altri strumenti di valutazione *ex post* sono di carattere politico e competono agli uffici legislativi interni ai Consigli regionali e agli organi tecnici delle Giunte, in base alle materie di rispettiva competenza. Il problema che si potrebbe porre in questi casi è, per un verso, quello della probabile duplicazione dei compiti fra apparati della Giunta e del Consiglio, con la necessità di prevedere i necessari raccordi e collegamenti⁶⁶; e, per altro verso, quello dell'assenza di autonomia dei soggetti preposti rispetto agli organi di produzione normativa di cui fanno parte. Per ovviare a tale ultima ipotesi, si potrebbe prospettare la creazione di una o più strutture esterne al Consiglio regionale, composte da esperti estranei, oppure forme di collaborazione e cooperazione fra le strutture interne al Consiglio ed esperti esterni⁶⁷. Ulteriore particolare esperienza è quella della Regione Toscana, che, con l.r. n. 46/2013,

⁶⁵ Nel Lazio, ad esempio, l'organo individuato è l'Ufficio legislativo del Segretario generale.

⁶⁶ Cfr. S. PANIZZA, *Nuovi statuti e disposizioni sulla tecnica normativa regionale*, in AA.VV., *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, a cura di T. Groppi, E. Rossi, R. Tarchi, Torino 2002, 194 ss.; G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi*, cit., 227.

⁶⁷ Cfr. A.M. SOLDANO, *L'analisi ex post delle leggi nei consigli regionali*, cit., 4; A. MORELLI, *Le norme regionali*, cit., 73 s.

ha istituito l’Autorità per la garanzia e la promozione della partecipazione, che ha il compito di promuovere la partecipazione dei cittadini nella costruzione delle politiche regionali e locali, nell’ottica di una democrazia partecipativa tendente al rafforzamento della definizione e dell’elaborazione delle politiche pubbliche.

Questione cruciale è poi quella dell’efficacia di tali strumenti, sia in termini di valutazione politica delle risultanze tecniche e dei dati raccolti, sia di incidenza sulla produzione normativa successiva. Occorre, difatti, considerare come spesso l’organo esecutivo non fornisca le informazioni indispensabili e non vi siano specifici strumenti istituzionali in grado di rendere coercibile tale obbligo. La mancanza viene sovente colmata da note informative richieste e predisposte dalle commissioni consiliari, con ciò frustrando la *ratio* della necessaria differenza strutturale e cronologica tra momento informativo della raccolta dei dati (spettante alla Giunta) e momento di valutazione vera e propria (che vede protagonisti gli uffici consiliari)⁶⁸. Il Consiglio potrebbe, in questi casi, approvare un atto di indirizzo, come una mozione, che induca la Giunta a riferire all’Assemblea entro un termine certo, mentre assai improbabili sarebbero atti più drastici, come una mozione di sfiducia, poiché la regola del *simul simul*, che lega Consiglio e Giunta, limiterebbe ampiamente le eventuali iniziative del Consiglio tese a far valere la responsabilità della Giunta per la mancata collaborazione, in quanto la sua sfiducia determinerebbe anche la fine della consiliatura.

All’esito del processo di valutazione *ex post*, è importante il momento finale politico, che delinea, con atto del Consiglio, i punti critici della normativa e le possibili modifiche, pur potendosi stigmatizzare la scarsa

⁶⁸ Cfr. T.F. GIUPPONI-C. CARUSO, *Qualità della legislazione*, cit., 52; L. CALIFANO, *Fonti regionali, qualità della legislazione e misurazione degli oneri amministrativi: note introduttive*, in *Istituzioni del Federalismo - Quaderni*, 1/2011 - *La qualità della legislazione regionale*, 13.

presenza di forme adeguate di pubblicità di tali fasi, che accrescano la responsabilità politica degli organi istituzionali e, conseguentemente, il più generale controllo dell'opinione pubblica sul loro operato⁶⁹. Per dare un seguito normativo alle valutazioni politiche operate dal Consiglio si ipotizzano, inoltre, eventuali variazioni procedimentali che, in base a quanto previsto in alcuni statuti, prevedano degli aggravamenti della procedura o eventuali improcedibilità o inammissibilità dei progetti nel caso in cui il soggetto istituzionale che abbia esercitato l'iniziativa legislativa non motivi le ragioni che lo hanno indotto a non seguire le indicazioni scaturite dalla valutazione (o che abbiano impedito alla Giunta di inviare le necessarie relazioni di ritorno richieste)⁷⁰.

4. *Considerazioni conclusive*

La diffusione degli strumenti tendenti al miglioramento della qualità della legislazione manifesta l'accresciuta consapevolezza, al livello regionale, dell'importanza di queste tematiche, pur se la loro concreta operatività incontra sovente l'ostilità dei decisori politici, che dovrebbero implementarli ed invece si dimostrano poco inclini a sottoporre a valutazione il complesso delle politiche pubbliche di cui sono artefici. Il ricorso a tali strumenti potrebbe, inoltre, prevenire o far diminuire l'eventuale contenzioso giudiziario, poiché potrebbero essere individuati e, conseguentemente, corretti per tempo gli elementi astrattamente in grado di causarne

⁶⁹ Cfr. T.F. GIUPPONI-C. CARUSO, *Qualità della legislazione*, cit., 53; L. CALIFANO, *Fonti regionali*, cit., 12.

⁷⁰ L'art. 44 st. Toscana prevede, ad esempio, l'improcedibilità dei progetti di legge che non rispettino le norme statutarie sulla qualità della normazione. Cfr. T.F. GIUPPONI-C. CARUSO, *Qualità della legislazione*, cit., 54.

l'insorgenza (ad es., indeterminatezza dei destinatari dell'intervento normativo, dei requisiti richiesti, della documentazione necessaria, ecc.).

È evidente, peraltro, l'estrema eterogeneità delle fonti in cui sono state inserite le disposizioni sulla qualità della normazione, sovente sintomo dell'episodicità degli interventi in tema di *better regulation*, frutto di iniziative più o meno simboliche condotte nelle singole realtà nel corso degli anni, per ragioni di opportunità politica, ma spesso non precedute da un'accurata ponderazione dell'entità dei risvolti sull'ordinamento regionale⁷¹ e che, tuttavia, hanno contribuito alla progressiva diffusione di una cultura della valutazione anche al livello locale⁷².

Del resto, la questione della qualità della legislazione non coinvolge soltanto il livello locale, ma rappresenta un tema cruciale anche in ambito nazionale, non essendo riscontrabile alcuna "superiorità" dello Stato nella confezione degli atti normativi. È innegabile, difatti, come negli ultimi anni anche la qualità della legislazione nazionale abbia subito un consistente decadimento, a causa di una pluralità di fattori, pur essendo stati messi in campo una serie di strumenti e di procedure⁷³ finalizzati a migliorare la

⁷¹ Cfr. A. MORELLI, *Le norme regionali sulla qualità della regolazione*, cit., 76.

⁷² Cfr. D. CAPONE, *Lo stato della valutazione nelle Regioni italiane: clausole valutative, air e nuovi statuti tra esperienze e speranze*, in *Le Regioni*, 6/2011, 1304.

⁷³ A partire dagli anni Novanta, anche al livello nazionale, sulla spinta, ancora una volta, del processo di integrazione europea, è stata introdotta una serie di strumenti ed istituti, tramite una grande varietà di fonti (soprattutto attraverso i regolamenti parlamentari), volti a migliorare la qualità della legislazione e a diffondere pratiche valutative antecedenti e susseguenti l'adozione di una determinata normativa. Si tratta, ad esempio, del Comitato per la legislazione alla Camera, che supporta le commissioni di merito investite dell'esame dei progetti di legge; dell'Ufficio di Valutazione dell'Impatto al Senato. Ulteriori previsioni regolamentari si occupano, poi, di disciplinare la realizzazione di istruttorie, al fine di vagliare gli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi predisposti,

qualità formale e sostanziale del prodotto legislativo, che hanno contribuito ad un cambiamento di prospettiva sul fronte della regolamentazione⁷⁴. Per un verso, difatti, è diffusa la consapevolezza che un buon livello qualitativo della legislazione costituisca un volano per favorire la competitività del Paese dal punto di vista economico, ma anche sociale ed istituzionale; tuttavia, per altro verso, tale consapevolezza non ha condotto al raggiungimento di un livello soddisfacente di qualità della normazione, a fronte, peraltro, di un aumento esponenziale del numero delle regole, sempre più spesso caratterizzate da farraginosità ed oscurità⁷⁵.

gli oneri a carico dell'amministrazione, dei cittadini e delle imprese e, in sostanza, la chiarezza delle disposizioni previste. Al livello governativo, la struttura di supporto per l'istruttoria legislativa è rappresentata dal Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi (DAGL), che svolge attività di consulenza giuridica e si occupa dell'istruttoria dell'iniziativa legislativa, della verifica di conformità alle disposizioni costituzionali, della qualità dei testi e sovrintende all'applicazione della disciplina in materia di AIR, ATN e VIR.

⁷⁴ Cfr. F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in AA.VV., *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, cit., 53 ss.; A. NATALINI, *La qualità della regolazione in Italia: una visione d'insieme*, in AA.VV., *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di A. Natalini, G. Tiberi, Bologna 2010, 1; M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in AA.VV., *"Buone" regole e democrazia*, a cura di M. Raveraira, Soveria Mannelli 2007, 179.

⁷⁵ Si rilevano, in proposito, taluni paradossi, come nelle ipotesi in cui norme approvate in violazione delle regole sulla qualità della normazione, formulate in modo non particolarmente chiaro, siano in realtà fortemente volute dagli attori sociali e rispondenti alle relative aspettative e, al contrario, norme ben formulate dal punto di vista formale, rischino di essere insoddisfacenti, anche perché poco malleabili dal punto di vista interpretativo e in grado di adattarsi più difficilmente ai casi insorgenti nel corso del tempo, facendo, così, paradossalmente, aumentare «le certezze del diritto in senso oggettivo, grazie ad un uso appropriato delle tecniche di *drafting*, e, proprio per ciò, non di rado», facendo

Tutto ciò ha varie cause, che possono spaziare dalla moltiplicazione dei livelli di produzione normativa all'aumento delle domande sociali e alla parallela diminuzione della capacità delle istituzioni politiche di svolgere adeguatamente il loro ruolo di intermediazione di interessi, incrementando, in questo modo, il ruolo supplente dei giudici⁷⁶; dall'accresciuta specializzazione normativa al ricorso ad una legislazione di dettaglio anche per ambiti in cui sarebbe più opportuna una disciplina di rango secondario, con conseguente pregiudizio anche per le garanzie dei diritti in gioco⁷⁷; dall'incidenza della crisi economico-finanziaria all'ipertrofismo di normative "sperimentali" di breve periodo, che necessitano di essere modificate o integrate nel volgere di poco tempo⁷⁸. Senza contare che la centralità della legge è stata lentamente erosa dalla preponderanza dell'attività normativa dell'Esecutivo, soprattutto attraverso l'abuso della decretazione d'urgenza, pratica più volte colpita dagli interventi della Corte costituzionale, e attraverso il ricorso agli strumenti del maxiemendamento e della questione di fiducia, che in numerosi casi imbrigliano l'attività del Parlamento, fino a paralizzarla⁷⁹.

Di conseguenza, i costi della cattiva qualità della legislazione sono consistenti, e non si ricollegano soltanto al tema dell'assetto democratico dell'ordinamento e della certezza del diritto e dei diritti, ma presentano significative ricadute socio-economiche, potendo minare il grado di fiducia

diminuire «le certezze dei diritti costituzionali»: così A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, cit., 22 ss.

⁷⁶ Sul tema, cfr. A. MORELLI, *I diritti senza legge*, in *Consulta on-line*, 2015/I.

⁷⁷ Cfr., da ultimo, A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, cit., 17 ss.

⁷⁸ Si sofferma su questi profili F. DAL CANTO, *La qualità della normazione*, cit., 53 ss.

⁷⁹ Da ultimo, è il caso dell'assai controversa approvazione del maxiemendamento alla legge di stabilità per il 2019, che ha visto, negli ultimi giorni del 2018, una forte compressione dei lavori parlamentari.

dei cittadini nell'ordinamento ed incrementare, a causa dell'ambiguità normativa, i carichi burocratici sugli operatori, le deviazioni criminali e il contenzioso giurisdizionale, con conseguente pregiudizio anche per gli investimenti economici⁸⁰. Parallelamente sarebbe opportuno che tali regole non risultassero, esse stesse, troppo farraginose e complicate, e che strumenti come le analisi e le valutazioni di impatto, che richiedono tempo e risultano molto onerose, anche in termini di costi economici, fossero adoperate in modo specifico e mirato.

D'altra parte, è evidente, come si è accennato, che l'impiego di queste regole sconta anche un altro grande problema, vale a dire quello della loro difficile giustiziabilità e, in sostanza, della loro effettività, essendo molto complicato, pur se non impossibile, un intervento della Corte costituzionale⁸¹,

⁸⁰ Cfr. M.A. CABIDDU, *Il costo dell'incertezza*, in AA.VV., *Fuga dalla legge?*, cit., 357 ss.; F. BASSANINI-S. PAPARO-G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in *Astrid-Rassegna*, 11/2005; F. DAL CANTO, *La qualità della normazione*, cit., 58 ss.

⁸¹ Potrebbe essere autonomamente invocata la violazione delle regole sulla qualità, che andrebbe, così, ad inficiare la loro chiarezza e la conoscibilità e, dunque, in generale, la certezza del diritto o ulteriori parametri costituzionali; oppure la violazione di norme interposte, contenute, ad esempio, nei regolamenti parlamentari, con cui si intenda dare attuazione a norme costituzionali. E ciò ancorché la Corte abbia svolto un ruolo «modesto» con riguardo al rispetto delle regole di tecnica normativa. In merito, cfr. S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il punto di vista della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, cit., 234; R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro it.*, 2008, 1424; P. MILAZZO, *La qualità della normazione nei regolamenti parlamentari e dei consigli regionali*, cit., 24, il quale, dato il livello qualitativo medio molto scadente della legislazione, sottolinea l'opportunità che la Corte faccia ricorso al potere di sollevare una questione dinanzi a se

anche eventualmente attraverso il potere di sollevare la questione davanti a se stessa, ed avendo più che altro un ruolo “pedagogico” e di *moral suasion*⁸² gli interventi dei Presidenti della Repubblica, pur negli ultimi anni assai ricorrenti⁸³, attenti e, talora, anche piuttosto aspri.

Ad ogni modo, occorre riconoscere come la verifica, il monitoraggio e la manutenzione da condurre durante tutto l’arco di vita della normativa, e non soltanto in fase decisionale, secondo il c.d. modello del *life cycle approach*, implicherebbero, per altri versi, che la politica non debba tendere soltanto a concentrarsi su nuove iniziative legislative o allo “smantellamento” puro e semplice degli interventi di precedenti maggioranze. Questa prospettiva, difatti, non sarebbe affatto costruttiva o produttiva in termini di miglioramento della qualità della legislazione e di tutela degli interessi socioeconomici sottesi alla normativa e sui quali essa va ad incidere. Al contrario, i decisori politici, ad ogni livello istituzionale, sia statale che regionale, dovrebbero mirare a revisionare ed eventualmente migliorare e semplificare la legislazione già vigente, senza pregiudizi politici di parte, ammettendo onestamente quali siano i profili funzionanti e individuando quelli che, al contrario, richiedono un perfezionamento, limitando, in tal

stessa, assumendo la buona qualità come parametro; F. DAL CANTO, *La qualità della normazione*, cit., 85 ss.

⁸² Sul tema, cfr. L. VENTURA, *Frammenti costituzionali e disordine politico*, 55 ss.; A. CARDONE, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?*, in *Dem. dir.*, 3/2004, 181 ss.; E. ORLANDI, *Moral suasion del Presidente della Repubblica e funzione legislativa*, in *Percorsi costituzionali*, 2-3/2011, 63 ss.

⁸³ È recentissimo l’intervento informale del Presidente della Repubblica in riferimento alla conversione in legge del c.d. “Decreto Semplificazione”, in conseguenza della sua probabile degenerazione in un provvedimento *omnibus*, a causa dell’inserimento, nella fase di discussione parlamentare, di disposizioni in gran parte disomogenee rispetto all’originaria impostazione dell’atto.

modo, l'inflazione e l'inquinamento normativi. Ciò favorirebbe, altresì, la responsabilità (*accountability*) degli attori politici, nel senso di render conto dell'agire politico e nel senso, più ampio e intenso, di essere chiamati a rispondere per le conseguenze scaturenti dalla valutazione delle politiche pubbliche⁸⁴. Tra l'altro, in questa prospettiva, potrebbero risultare utili proprio gli apporti tempestivi e trasparenti delle parti sociali maggiormente interessate dalla legislazione in elaborazione o in via di implementazione (imprese, sindacati e vari *stakeholders* e portatori di interessi connessi, ecc.), meglio in grado di veicolare al livello istituzionale dei decisori politici le informazioni necessarie e di rappresentare molti degli effetti concreti prodotti dalle normative frutto delle decisioni politiche, ampliando la base informativa sulla quale gli organi decisionali pubblici possono fondare le proprie scelte.

In sostanza, occorrerebbero metodo, continuità, regolarità e cruciali sinergie tra i soggetti politici che si alternano al governo delle Regioni, e la disponibilità degli stessi a far proprie le istanze di buona qualità della legislazione, evitando di perseguire obiettivi o intenti palinogenetici di precedenti normative, ed adottando, piuttosto, azioni costruttive, anche con l'ausilio, la concreta implementazione e la corretta applicazione proprio degli strumenti tecnici di *better regulation*.

⁸⁴ In tal senso A. MORRONE, *Introduzione. La qualità della regolazione: per una ricerca nell'esperienza regionale*, in *Istituzioni del Federalismo - Quaderni*, 1/2011, cit., 6.